



**You have downloaded a document from
RE-BUS
repository of the University of Silesia in Katowice**

Title: Duński Rzecznik Praw Obywatelskich

Author: Martyna Liber

Citation style: Liber Martyna. (2005). Duński Rzecznik Praw Obywatelskich. „Studia Politicae Universitatis Silesiensis” (T. 1, 2005, s. 210-221)



Uznanie autorstwa - Na tych samych warunkach - Licencja ta pozwala na kopiowanie, zmienianie, rozprowadzanie, przedstawianie i wykonywanie utworu tak długo, jak tylko na utwory zależne będzie udzielana taka sama licencja.



UNIWERSYTET ŚLĄSKI
W KATOWICACH



Biblioteka
Uniwersytetu Śląskiego



Ministerstwo Nauki
i Szkolnictwa Wyższego

Martyna Liber

Duński Rzecznik Praw Obywatelskich

Problematyka funkcjonowania instytucji zajmujących się ochroną praw jednostki jest niezwykle rozległa i skomplikowana. Stanowi ona przedmiot wielu uregulowań prawnych i obejmuje działanie wielu urzędów, poczynając od konstytucyjnego katalogu praw, przez tradycyjne mechanizmy sądów i prokuratury, kończąc na wyspecjalizowanych instytucjach stanowiących gwarancję poszanowania praw obywatela.

Jednostka od zawsze pozostaje w centrum zainteresowania demokracji. Jakkolwiek jednak sprawnie by nie działały instytucje demokratyczne we współczesnym świecie i mimo rozbudowanego systemu gwarancji praw jednostki, nie jest ona wolna od zagrożeń, jakie niesie z sobą istnienie i działanie aparatu państwowego. Sfera stosunków jednostka – państwo z całą pewnością nie jest sferą stosunków między równorzędnymi podmiotami. Szeroki katalog praw konstytucyjnych ani sprawne działanie systemu sądownictwa powszechnego nie ochronią jednostki przed postępującą biurokracją i etatyzacją. Ochrony takiej nie zapewni jej również istnienie jednego wyspecjalizowanego rodzaju instytucji. Skuteczność ochrony i wzmocnienie gwarancji może być jednak tym większe, im więcej zastosuje się różnorodnych metod i im więcej instytucji zaangażuje się do tego celu.

Jednym z wyżej rozwiniętych instrumentów promowania i ochrony praw człowieka oraz zasadniczych wolności jest bez wątpienia instytucja ombudsmansu w nowoczesnym państwie.

Pojęcie „ombudsman” może nastroczać pewnych trudności definicyjnych – szczególnie ze względu na jego etymologię. Część autorów uważa, że termin „ombudsman” został zaczerpnięty z języka staro-

germańskiego i pierwotnie oznaczał osobę, wybraną spośród grupy, która w imieniu skrzywdzonych zajmowała się pobieraniem pieniędzy, odszkodowań od sprawców nieszczęść¹. Większość jednak wywodzi określenie „ombudsman” od szwedzkiego słowa „ombud” (zlecenie, polecenie), które etymologicznie oraz tradycyjnie oznacza kogoś, kto jest upoważniony do działania za osobę trzecią (tj. pełnomocnika, przedstawiciela, delegata)². W tym brzmieniu termin ten przyjął się w wielu krajach jako uniwersalne określenie instytucji powołanej w celu rozpatrywania skarg i zażaleń obywateli oraz wykonującej nadzór nad władzami publicznymi i ich urzędnikami. Instytucji, której działalność koncentruje się na usuwaniu krzywd i niesprawiedliwości doznanych przez obywateli w wyniku działania administracji.

Geneza urzędu

Niektórzy z autorów próbują wykazać, że idea urzędu, którego zadaniem była kontrola działalności administracji państwowej i wysłuchiwanie skarg osób narażonych na bezprawne i krzywdzące działanie organów państwowych, a zatem urzędu o kompetencjach współczesnego ombudsmana, znana była już starożytnemu prawodawstwu, zarówno egipskiemu, jak i rzymskiemu³. Jednakże uzasadnione wydaje się twierdzenie, że genezę instytucji Rzecznika Praw Obywatelskich należy łączyć z rozwojem nowoczesnego państwa, zwłaszcza zaś z umacnianiem się pozycji i funkcji parlamentu.

Historycznie najstarszą instytucję ombudsmana posiada Szwecja, gdzie urząd Ombudsmana ds. Cywilnych (Justitieombudsman) został

¹ Zob. I. Al Wahab: *The Swedish Institution of Ombudsman. An Instrument of Human Rights*. Stockholm 1979, s. 19.

² Zob. J. Stembrowicz: *Od ombudsmana do mediatora. O nietradycyjnej i pozajurysdykcyjnej metodzie ochrony praw obywatela*. „Miesięcznik Literacki” 1973, nr 12, s. 86; E. Hansen: *Ombudsman w państwach skandynawskich i podstawowe przejawy jego działalności*. „Studia Prawnicze” 1972, z. 32, s. 200; S. Gebethner: *Sejmowy rzecznik praw obywatelskich (Rozważania de lege ferenda)*. „Państwo i Prawo” 1986, nr 11, s. 5.

³ Zob. *International Handbook of the Ombudsman*. Ed. G.F. Caiden. T. 1. London 1983, s. 9 oraz, L. Garlicki: *Ewolucja instytucji rzecznika praw obywatelskich w świecie współczesnym*. W: *Rzecznik Praw Obywatelskich*. Red. L. Garlicki. Warszawa 1989, s. 9.

powołany do życia mocą Aktu o Formie Rządu z 1809 roku. Justitieombudsman, jako samodzielny organ państwowy, związany z parlamentem i niezależny od innych organów państwowych, w świetle regulacji konstytucyjnej miał czuwać nad poszanowaniem praw obywateli przez administrację i sądownictwo⁴. Przez długi okres czasu urząd Ombudsmana był znany wyłącznie szwedzkiemu prawu konstytucyjnemu. Stosunkowo najwcześniej i w sposób niejako naturalny, szwedzka instytucja specjalnej ochrony praw obywatelskich – ombudsman – została inkorporowana do systemu prawnego Finlandii (1919 r.). W pozostałych państwach jednak zagadnienie ochrony praw konstytucyjnych obywateli przez wyspecjalizowane organy powiązane z parlamentem, a oddzielone do administracji państwowej długo pozostało poza zainteresowaniem. Umacnianie pozycji prawnej obywatela następowało tam przez stopniowy rozwój sądownictwa powszechnego i administracyjnego oraz przez rozwój sądowej kontroli konstytucyjności prawa. Dopiero po II wojnie światowej, w związku z rozwojem nowoczesnych stosunków społecznych, związanych ze znacznym rozrostem zadań państwa szwedzka instytucja ombudsmana zaczęła stopniowo upowszechniać się w innych krajach. Została ona wówczas zaadoptowana do porządku prawnego Danii.

Już w 1946 roku, w toku prac nad uzupełnieniami tekstu konstytucji, powołano tam specjalny komitet, który miał zająć się problemem przystosowania do warunków duńskich instytucji ombudsmana⁵. Impulsem skłaniającym duńskiego ustawodawcę do rozbudowy zewnętrznej kontroli nad administracją był fakt braku rozwiniętego w tym kraju sądownictwa administracyjnego. Dania bowiem, odmiennie niż większość krajów, nie wypracowała specjalnego systemu sądownictwa administracyjnego⁶. Strona pokrzywdzona przez końcową decyzję administracyjną może dochodzić swoich praw przed sądem powszechnym przez wniesienie podania o jej anulowanie lub zmianę. Jeżeli sprawa dotyczy straty finansowej, poszkodowany może starać się o uzyskanie odszkodowania od państwa. Urzędnik, który w sposób oczywisty, nadużył swoich uprawnień, może być oskarżony przed sądem, który ma

⁴ Por. L. Garlicki: *Ewolucja instytucji rzecznika...*, s. 10.

⁵ M. Grzybowski: *Ombudsman w państwach nordyckich*. W: *Rzecznik...*, s. 86.

⁶ Zob. *The Ombudsman and His Role Setting Standards for Administrative Practices of the Bureaucracy – Or Protecting the Rights of the Man in the Street and His Notion of What Should be Right*. Ed. J. Olsen. Conference in Riga 02 June 2001 Organized by the State President's Chancellery in cooperation with The Nordic Council of Minister's Information Office [http://www.nmr.lv/eng/news/docs/speech_Danish_ombudsmans_office.doc-Microsoft] (20 February 2003).

prawo zdecydować o stosownych sankcjach dyscyplinarnych, łącznie z usunięciem z urzędu⁷.

Chociaż zakres jurysdykcji sądów powszechnych w Danii wydaje się obszerny, to w rzeczywistości, w odniesieniu do decyzji administracyjnych jest nieco ograniczony, zwłaszcza jeżeli chodzi o dyskrecyjne uprawnienia urzędników administracji. Tak długo, jak urzędnik administracji posiada jurysdykcję nad przedmiotem sprawy i dopóki sprawa nie została właściwie umotywowana, sądy nie mogą rozpatrywać, czy urzędnik nie nadużył swoich uprawnień. Uprawnienia sądów nie dotyczą również beczynności urzędników, dlatego też nie mogą one nakazać urzędnikowi administracji rozstrzygnąć określonej sprawy, nawet jeżeli działanie urzędnika w danej sprawie jest bezzasadnie powolne. Wynika to z faktu, że sądy same działają wolno w przypadku odwołań od decyzji administracyjnych. Ponadto działalność sądów jest raczej kosztowna. Przedstawione czynniki skutecznie zniechęcają obywateli do uciekania się do postępowania sądowego w przypadkach nadużyć administracji⁸.

Z przedstawionych względów szczególnego znaczenia w Danii nabrała instytucja Ombudsmana. Dostęp do Rzecznika Praw Obywatelskich okazuje się bowiem niezwykle łatwy. Postępowanie ombudsmana jest stosunkowo szybkie, odformalizowane i przede wszystkim bezpłatne. Wspomniany wcześniej komitet opowiedział się więc na rzecz wprowadzenia instytucji Ombudsmana w Danii. Pozytywna opinia komitetu wywarła ostateczny wpływ na decyzję ustawodawcy. Konstytucja z 5 czerwca 1953 roku w artykule 55 przewidywała powołanie przez parlament (Folketing) jednej bądź dwóch osób niebędących deputowanymi, w celu nadzorowania administracji cywilnej i wojskowej państwa⁹. Ostatecznie cel ten został zrealizowany mocą Ustawy o Ombudsmanie z 11 czerwca 1954 roku. Pierwszym duńskim ombudsmanem został prof. Hurwitz, któremu w udziale przypadło szerokie popularyzowanie tej instytucji w świecie.

⁷ W. Gellhorn: *Ombudsmen and others. Citizen's protectors in nine countries*. Cambridge Massachusetts 1966, s. 10.

⁸ Ibidem, s. 10.

⁹ *Konstytucja Królestwa Danii z dnia 5 czerwca 1963*. W: *Ombudsmeni krajowi. Zbiór regulacji prawnych*. Warszawa 1998, s. 16.

Pozycja prawnoustrojowa

W Danii, podobnie jak w większości krajów, podstawowym aktem prawnym regulującym sytuację ustrojową instytucji Ombudsmána jest konstytucja. Konstytucyjna regulacja urzędu Ombudsmána jest wysoce lapidarna. Artykuł 55 Konstytucji Królestwa Danii stwierdza jedynie, że Folketing może powoływać „jedną lub dwie osoby dla nadzorowania cywilnej i wojskowej administracji państwa”¹⁰.

Szczegółowo pozycję ombudsmána oraz zakres jego kompetencji określa Ustawa o Ombudsmanie z dnia 12 czerwca 1996 roku.

Wyboru ombudsmána dokonuje Folketing po każdych wyborach powszechnych. Kandydat na ombudsmána musi posiadać wykształcenie prawnicze, aczkolwiek prawo nie wymaga od niego uprawnień sędziowskich. Ombudsmána obowiązuje zasada *incompatibilitas*; oznacza to, iż nie może on być członkiem Folketingu ani piastować żadnego stanowiska w publicznych i prywatnych instytucjach, firmach czy stowarzyszeniach.

Okres pełnienia funkcji ombudsmána pokrywa się w zasadzie z kadencją parlamentu i wynosi cztery lata lub mniej w wypadku wyborów przedterminowych¹¹. Dopuszczalny jest ponowny wybór na stanowisko tej samej osoby, również wielokrotny.

Ombudsman powinien legitymować się zaufaniem Folketingu, działa bowiem z jego upoważnienia. Jeżeli duński ombudsman traci zaufanie parlamentu, może zostać zwolniony z pełnionej funkcji. Wówczas Folketing dokonuje wyboru nowego ombudsmána. Podobnie, w przypadku śmierci ombudsmána w trakcie jego kadencji, o tymczasowym pełnieniu jego funkcji do momentu wyboru nowego rzecznika decyduje powołana przez parlament Komisja ds. Ombudsmána.

Obok podległości organizacyjno-personalnej, wyrażającej się w trybie powoływania i odwoływania ze stanowiska ombudsmána, Folketing zagwarantował sobie ustawowo prawo określania zasad działania ombudsmána przez wydawanie dyrektyw. Nie mogą one jednak mieć charakteru nakazów czy sugestii ani dotyczyć bieżącego wykonywania powinności¹². Ombudsmanom pozostawiono wolną rękę w wyborze spraw, którymi chcą się zajmować. Ponadto, kontrola ombud-

¹⁰ *Konstytucja Królestwa Danii, z dnia 5 czerwca 1963 r. W: Ombudsmani krajowi...*, s. 16.

¹¹ M. Grzybowski: *Ombudsman w państwach nordyckich...*, s. 88.

¹² I.M. Pedersen: *Denmark's Ombudsman*. In: *The Ombudsman, Citizen's Defender*. Ed. D.C. Rowat. London–Toronto–Stockholm 1956, s. 82.

smana jest całkowicie apolityczna. Działa on jako niezależny organ władzy, mimo że musi cieszyć się zaufaniem parlamentu.

Podległość ombudsmana względem parlamentu wyraża się również w obowiązku składania rocznych sprawozdań z działalności. Opisywane w sprawozdaniu przykłady powinny dotyczyć faktów „mających powszechne znaczenie” oraz nieprawidłowości, o których poinformowani powinni zostać odpowiedni ministrowie lub kierownicy centralnych urzędów administracji państwowej¹³. Przytaczane w sprawozdaniu sprawy powinny również przedstawiać wyjaśnienia organów, przeciw którym toczyło się postępowanie ombudsmana. W przypadku skarg bezzasadnych przyjęto regułę nieujawniania danych personalnych skarżącego.

Niezależnie od sprawozdań rocznych, ombudsman może sporządzać specjalne sprawozdania dla wybranych komisji parlamentarnych. Przedmiotem sprawozdań specjalnych są najczęściej sprawy specjalnej wagi lub rekomendacje zmian w ustawodawstwie¹⁴. Ombudsman może również przedkładać Folketingowi gotowe projekty zmian ustawodawstwa¹⁵.

Jurysdykcja

Głównym obowiązkiem ombudsmana w Danii jest kontrolowanie działania administracji cywilnej i wojskowej oraz czuwanie nad zgodnością tego działania z przepisami prawa. Właściwość ombudsmana obejmuje kontrolę działań ministrów, urzędników państwowych wszystkich szczebli oraz innych funkcjonariuszy pozostających w służbie publicznej¹⁶. Funkcje niektórych publicznych instytucji nie są jasno zdefiniowane, dlatego też niektóre instytucje lub osoby piastujące określony rodzaj stanowiska pozostają poza obszarem kontroli ombudsmana. Folketing jako organ oczywiście pozostaje poza sferą uprawnień ombudsmana, natomiast członkowie parlamentu nie zawsze są wolni od jego kontroli. Kontrola ombudsmana, w stosunku do parlamentarzy, może mieć miejsce, gdy działają oni w innym charakterze¹⁷.

¹³ E. Hansen: *Ombudsman w państwach skandynawskich...*, s. 223.

¹⁴ F. Stacey: *Ombudsmen Compared*. Oxford 1978, s. 26.

¹⁵ E. Hansen: *Ombudsman w państwach skandynawskich...*, s. 206.

¹⁶ W. Gellhorn: *Ombudsmen and Others...*, s. 11.

¹⁷ I.M. Pedersen: *Denmark's Ombudsman...*, s. 78.

W odniesieniu do dyskrejonalnych decyzji pracowników administracji, to właściwie pozostają one poza sferą zainteresowań rzecznika. Wyjątkiem są sprawy dotyczące nieudolności urzędniczej, które podlegają krytyce ombudsmana. W rzeczywistości duński Rzecznik Praw Obywatelskich bardzo rzadko korzysta z tego uprawnienia. Dopuszcza się on krytyki dyskrejonalnych decyzji tylko w sytuacji, kiedy może przytoczyć wiedzę znawców oraz gdy istnieje wiarygodny dokument potwierdzający arbitralność i bezzasadność decyzji¹⁸. Jeżeli ombudsman, badając ten rodzaj decyzji, uzna, że została ona wydana z pogwałceniem prawa, zaleca skarżącemu wniesienie sprawy do sądu.

Od 1962 roku ombudsman zyskał prawo kontrolowania organów administracji lokalnej, jednakże uprawnienie to dotyczy tych działań, od których służy odwołanie do organów administracji centralnej. Lokalne rady – jako organy reprezentacji o zasięgu terenowym – w zasadzie pozostają poza obszarem kontroli ombudsmana, chyba, że ich działania prowadzą do naruszenia zasadniczych, prawnie chronionych interesów¹⁹.

Jakkolwiek, Kościół luterański nie jest, we właściwym tego słowa brzmieniu, kościołem państwowym w Danii, to jednak osoby zatrudniane przez Kościoły podlegają kontroli ombudsmana. Nie dotyczy ona jednak kwestii pośrednio lub bezpośrednio dotyczących zasad i nauk Kościoła²⁰.

Spod jurysdykcji ombudsmana zostały wyłączone sądy. W Danii skargi na działalność sędziów rozpoznaje specjalny, trzysobowy Sąd Skarg, w którego skład wchodzi: sędzia Sądu Najwyższego, sędzia Sądu Apelacyjnego i Okręgowego oraz sędzia Sądu Powiatowego²¹.

W zasadzie ombudsman nie ma uprawnień do kontrolowania prywatnych instytucji. W niektórych jednak przypadkach prawo zezwala mu na interwencję, np. w odniesieniu do prywatnych szkół i innych placówek o charakterze społecznym. Ombudsman w Danii ma również możliwość ingerencji w działalność stowarzyszeń, ale tylko z własnej inicjatywy i pod warunkiem naruszenia przez nie przepisów prawa materialnego²².

Parlament duński nie powołał oddzielnego ombudsmana ds. wojskowych, dlatego ombudsman ds. cywilnych ma prawo kontrolować

¹⁸ F. Stacey: *Ombudsman Compared...*, s. 22.

¹⁹ M. Grzybowski: *Ombudsman w państwach nordyckich...*, s. 90.

²⁰ I.M. Pedersen: *Denmark's Ombudsman...*, s. 79.

²¹ Ibidem, s. 79.

²² S. Hurwitz: *The Ombudsman*. Copenhagen 1968, s. 6.

działalność organów administracji wojskowej. Kontrola ta jest prowadzana w toku wizytacji oraz rozpatrywania skarg. W przypadku duńskiego rzecznika zarówno wizytacje w jednostkach wojskowych, jak i skargi od żołnierzy należą do rzadkości. Przedmiotem zainteresowania ombudsmana są z reguły warunki bytowe i organizacyjne, poza sferą jego zainteresowań natomiast pozostają zagadnienia dotyczące szkoleń bojowych i sprawy obronności²³.

Ombudsman nie może unieważnić ani zmienić decyzji, którą uzna za niewłaściwą, może jedynie komentować jej jakość, jak również wskazywać na zaistniałą wadliwość, tj. niezgodność z prawem. Może również wskazywać sposób rozwiązania określonej sprawy. Jakkolwiek jego uwagi w tej kwestii nie są wiążące dla pracowników administracji, to mogą wywierać znaczący wpływ na jej postępowanie. Jego sugestie bowiem mogą przyczynić się do skorygowania błędu lub rewizji postępowania, mogą również, co najważniejsze, zapobiegać powtarzaniu się podobnych sytuacji w przyszłości²⁴.

Rzecznik praw obywatelskich ma do swojej dyspozycji jeszcze inne środki ingerencji. Jeżeli stwierdzi, że niewłaściwe zachowanie władz administracyjnych miało miejsce, wówczas może zwrócić się z wnioskiem do oskarżyciela publicznego o dalsze dochodzenie lub podjąć dochodzenie przed sądem powszechnym. Może on również zwrócić się do stosownych władz o wszczęcie postępowania dyscyplinarnego²⁵. Jeżeli uzna, że minister lub jego zastępca powinien być pociągnięty do odpowiedzialności cywilnej bądź karnej, wówczas może się zwrócić z odpowiednim wnioskiem w tej sprawie do parlamentu²⁶.

Wybór środków zależy każdorazowo od charakteru i przedmiotu sprawy. Oczywiście jest, że inne środki stosuje ombudsman, gdy stwierdzi naruszenie obowiązującego prawa, inne – gdy stwierdzi bezzasadność decyzji podejmowanych w sferze uprawnień dyskrecyjnych, inne – gdy stwierdzi, że istnieją luki w obowiązującym prawie lub konieczność nowelizacji istniejących przepisów, i inne – gdy dostrzeże w działaniu organu administracyjnego omyłkę lub nieuwagę; inne jeszcze środki stosuje, gdy ustali elementy przestępstwa lub przekroczenia uprawnień służbowych²⁷.

²³ E. Hansen: *Ombudsman w państwach skandynawskich...*, s. 217–218.

²⁴ W. Gellhorn: *Ombudsmen and Others...*, s. 14.

²⁵ Ibidem, s. 13.

²⁶ I.M. Pedersen: *Denmark's Ombudsman...*, s. 81.

²⁷ E. Hansen: *Ombudsman w państwach skandynawskich...*, s. 209.

Postępowanie

Stosownie do art. 13 Ustawy o Ombudsmanie skargę przeciw organom podlegającym jurysdykcji ombudsmana może wnieść każda osoba²⁸. Nie jest wymagane specjalne umotywowanie skargi. Wymogiem natomiast jest, aby skarga została wniesiona w ciągu dwunastu miesięcy od popełnienia zaskarżonego czynu oraz aby była podpisana. Skargi anonimowe są odrzucane.

Ombudsman nie jest zobligowany do natychmiastowego działania, ilekroć skarga trafia na jego biurko. Może on odmówić prowadzenia dochodzenia w określonej sprawie, nawet jeżeli wszystkie wymogi formalne zostały zachowane. Ustawodawca duński pozostawił bowiem w sferze swobodnego uznania ombudsmana decyzję, czy kierowana na jego ręce skarga zawiera wystarczające przesłanki do przeprowadzenia dochodzenia. Ombudsman nie może również wszczynać dochodzenia w wypadku, gdy skarżący nie wyczerpał wszystkich dostępnych środków odwoławczych. Warto podkreślić w tym miejscu, że ilekroć duński rzecznik odmawia prowadzenia sprawy, informuje poszkodowanego o przysługujących mu środkach odwoławczych, jak również o prawie ponownego wniesienia zażalenia, w wypadku, jeżeli będzie on niezadowolony z rozstrzygnięć wyższej instancji²⁹. Przed ostatecznym odrzuceniem skargi ombudsman często dokonuje wstępnego dochodzenia, podczas którego przegląda akta w sprawie lub przeprowadza nieformalną rozmowę z urzędnikiem, którego dotyczy zażalenie³⁰.

Zasada wyczerpania dostępnych środków odwoławczych nie ma zastosowania w sprawach dotyczących zachowania urzędników ani w sprawach podejmowanych przez rzecznika z własnej inicjatywy.

Metody używane przez duńskiego rzecznika praw obywatelskich nie różnią się zasadniczo od tych używanych przez ombudsmanów w innych krajach. Większość przypadków, w których występuje domniemanie o błędnym zachowaniu organów administracji, jest rozpatrywana na podstawie udostępnionych dokumentów. Jeżeli na podstawie skargi ombudsman stwierdza, że wina organu administracji jest mało prawdopodobna, wówczas zwraca się do urzędu, którego skarga dotyczy, o przesłanie dokumentów. Na ich podstawie może on pod-

²⁸ Ustawa o Ombudsmanie, z dnia 12 czerwca 1996 r. W: *Ombudsmeni krajowi...*, s. 18.

²⁹ F. Stacey: *Ombudsman Compared...*, s. 20.

³⁰ I.M. Pedersen: *Denmark's Ombudsman...*, s. 82.

jąc decyzję od zaraz lub zwrócić się do urzędu o dalsze wyjaśnienia. W przypadku skomplikowanych spraw, gdy zachodzi podejrzenie, że organ administracji mógł wydać błędną decyzję, rzecznik zwraca się do urzędu o zajęcie stanowiska w sprawie i wyjaśnienie, dlaczego podjął taką decyzję. Wyjaśnienia urzędu są następnie przesyłane skarżącemu, aby ten mógł na nie odpowiedzieć³¹. Po otrzymaniu odpowiedzi od petenta ombudsman decyduje o dalszym postępowaniu. Do czasu, kiedy zainteresowana osoba lub organ, którego dotyczy sprawa, nie wyda swojego oświadczenia, ombudsman nie powinien wyrażać krytyki ani wydawać zaleceń. O wynikach swojego dochodzenia ombudsman zawiadamia w formie pisemnej skarżącego. Kopię listu rzecznik przesyła urzędnikowi, którego dotyczyła skarga.

W toku postępowania ombudsman może wezwać zarówno skarżącego, jak i pracownika urzędu do złożenia dodatkowych zeznań na miejscu. Może również wezwać pod groźbą kary świadków do złożenia zeznań w sądzie oraz korzystać z pomocy biegłych³². Ombudsman ma także prawo przeprowadzać inspekcję każdej instytucji lub urzędu i każdego miejsca zatrudnienia, które podlegają jego jurysdykcji. W toku przeprowadzanej inspekcji ma ustawowo zagwarantowaną swobodę dostępu do wszystkich pomieszczeń.

Rzecznik praw obywatelskich w swojej pracy korzysta z pomocy wykwalifikowanego personelu. To właśnie na nim ciąży główny obowiązek zbierania informacji i ich przetwarzania. Każda złożona skarga najpierw trafia na biurko ombudsmana, który krótko ją analizuje, a następnie przekazuje ją szefowi biura. Przekazując sprawę, ombudsman może wydać krótkie instrukcje albo zwrócić uwagę na wybrany aspekt sprawy, który wzbudził jego zainteresowanie. Szef biura następnie wyznacza osobę odpowiedzialną za przeprowadzenie dochodzenia. Wyznaczony pracownik jest odpowiedzialny za rozpatrzenie skargi oraz ustalenie wszystkich faktów i okoliczności. On również proponuje sposób rozwiązania sprawy. Na koniec sprawa powraca do ombudsmana, który podejmuje ostateczną decyzję³³. Żaden z pracowników nie jest uprawniony do podjęcia decyzji w imieniu rzecznika. W sytuacjach, kiedy ombudsman przebywa poza biurem, wszystkie dokumenty dotyczące określonej sprawy są mu przesyłane pocztą do zaopiniowania i podpisu³⁴.

³¹ F. Stacey: *Ombudsman Compared...*, s. 23.

³² I.M. Pedersen: *Denmark's Ombudsman...*, s. 83.

³³ W. Gellhorn: *Ombudsmen and Others...*, s. 30–31.

³⁴ *Ibidem*, s. 29.

Osobie niezadowolonej z decyzji ombudsmána przysługuje prawo odwołania się do sądu. Jednakże, wszelkie powództwa wniesione przeciwko rzecznikowi w następstwie jego decyzji czy oświadczeń mogą zostać oddalone na żądanie ombudsmána³⁵.

Celem dochodzeń prowadzonych przez ombudsmána jest przede wszystkim ocena, czy organ władzy lub jego przedstawiciel postąpił niezgodnie z obowiązującym prawem lub popełnił błąd bądź zaniedbanie w wypełnianiu swoich obowiązków. Jeżeli dochodzenie w danej sprawie ujawni, że administracja publiczna popełniła błędy lub zaniedbania dużej wagi, ombudsman może sporządzić specjalne sprawozdanie dla Komitetu Prawnego Folketingu.

Praca rzecznika pozostaje przedmiotem zainteresowania mediów. Stosunki duńskiego ombudsmána z dziennikarzami mają bardzo serdeczny i przyjacielski charakter³⁶. W każdy piątek ombudsman spotyka się w swoim biurze w Kopenhadze z dziennikarzami na specjalnej konferencji, podczas której zdaje relację z prowadzonych przez siebie spraw³⁷. Nie ujawnia on jednak personaliów ani osób zgłaszających skargi, ani urzędników, których dotyczy postępowanie. Dziennikarze mają również nieskrępowany dostęp do dokumentów.

Niewątpliwy wpływ na rozwój i kształt instytucji ombudsmána w Danii miała działalność pierwszego rzecznika prof. Stephana Hurwita. Jeszcze przed objęciem stanowiska prof. Hurwitz był znaną i poważaną osobowością życia publicznego w Danii ze względu na jego zasługi w ruchu oporu przeciw niemieckiemu okupantowi podczas II wojny światowej³⁸. Wybrany pierwszym rzecznikiem praw obywatelskich w Danii zrobił bardzo wiele dla spopularyzowania tej instytucji nie tylko w kraju, ale również za granicą. Pokazał, że urząd, który piastuje, ma za zadanie służyć wszystkim ludziom, bez względu na ich status społeczno-ekonomiczny. Dla społeczeństwa natomiast najdonioślejsze znaczenie miał fakt, iż obywatele mają gdzie się zwrócić ze swoimi problemami oraz że nie są pozostawieni sami sobie w dzungli wszechpotężnej biurokracji. Instytucja ombudsmána została pomyślana przede wszystkim w celach edukacyjnych, rzecznik praw obywatelskich ma bowiem przede wszystkim za zadanie eliminowanie wszelkich niedoskonałości w działaniu administracji. Czasem skorygowa-

³⁵ Art. 25 *Ustawy o Ombudsmanie*, z dnia 12 czerwca 1996. W: *Ombudsmáni krajowi...*, s. 20.

³⁶ W. Gellhorn: *Ombudsmen and Others...*, s. 34.

³⁷ F. Stacey: *Ombudsman Compared...*, s. 25.

³⁸ *Ibidem*, s. 18.

nie jednego błędu skłania innych do jego unikania. Jednakże nawet ombudsman postrzegany jako wychowawca biurokracji czasem napotyka mur oporu. Los reformatora bowiem nie zawsze jest łatwy, a jego wysiłki – nie zawsze efektywne. Mimo to warto zauważyć, że działalność ombudsmana w Danii przyczyniła się do wytworzenia pewnych standardów postępowania administracyjnego³⁹.

Instytucja rzecznika nabrała współcześnie charakteru uniwersalnego. Przekraczając granice skandynawskiego systemu prawnego, stała się rozwiązaniem ustrojowym często spotykanym w wielu różnych krajach na całym świecie. Dzisiaj pod pojęciem „ombudsman” kryje się pewna idea, model urządzenia charakterystycznego i typowego dla demokratycznego państwa prawa. Jego niezwykła popularność po II wojnie światowej wynika głównie z uświadomienia sobie wagi instytucjonalnych gwarancji ochrony praw obywateli. Wzrost zainteresowania urzędem ombudsmana jest efektem zrozumienia prostej prawdy, że nawet najlepsze regulacje prawne nie będą skuteczne, gdy zabraknie procedur pozwalających jednostce na walkę o należne jej uprawnienia⁴⁰.

Wzrost liczby zadań współczesnego państwa, a w szczególności rozwój działalności świadczącej administracji państwowej, spowodował znaczne poszerzenie się zakresu spraw objętych swobodnym uznaniem, a tym samym większą szansę skrzywdzenia obywatela. W momencie, kiedy sama kontrola legalności przestała wystarczać, wzrosła waga ochrony instytucjonalnej.

Na koniec należy zauważyć, że ombudsman we współczesnym świecie jest postrzegany przede wszystkim jako obrońca i rzecznik sprawiedliwości społecznej, a nie tylko strażnik przestrzegania prawa w sensie przedmiotowym. Pod koniec XX wieku instytucja ombudsmana nabrała uniwersalnego wymiaru i stała się istotnym instrumentem ochrony praw obywatela w jej stosunkach z coraz potężniejszą administracją państwową. Należy jednak mieć na uwadze fakt, że jakkolwiek dobrze by nie działał rzecznik, nie rozwikła on wszystkich problemów obywatela, zwłaszcza gdy zaniedbane zostaną inne podstawowe instytucje służące ich rozwiązywaniu, dlatego też urząd ombudsmana należy widzieć we właściwych proporcjach jako element szerszego systemu ochrony praw jednostki, i to o charakterze bardziej uzupełniającym niżli podstawowym.

³⁹ W. Gellhorn: *Ombudsmen and Others...*, s. 39.

⁴⁰ L. Garlicki: *Ewolucja instytucji rzecznika praw obywatelskich...*, s. 24.